

**A intervenção pública sobre a questão do trabalho infantil:
uma reflexão sobre a realidade de Teresina-PI, após 1988^o**
**(The public intervention on the children's labour work: a reflexion about the
reality of Teresina - PI, after 1988)**

Maria Aurenice Mendes Frazão Rodrigues*
Antonia Jesuíta de Lima**

Resumo – Neste texto, apresentam-se os resultados de uma pesquisa que teve como objetivo verificar em que medida as mudanças constitucionais introduzidas no campo das políticas públicas e na concepção de infância contribuíram para a formulação de políticas sociais de enfrentamento do trabalho infantil, que alterassem o modelo anterior de tratamento da questão. A pesquisa teve como ponto de partida a compreensão da descoberta do sentimento de infância, entendida como a consciência da particularidade infantil, ficando evidenciado, a partir daí, que o trabalho precoce vincula-se às condições de vida das camadas populares. Tomando como referência as ações configuradas em Teresina (PI), no período de 1992 a 2003, verificou-se que as mudanças constitucionais engendraram ações que sinalizavam um novo tratamento do trabalho infantil; não explicitavam, contudo, uma estratégia clara que se encaminhasse para uma política de efetivo combate e erradicação dessa forma de trabalho, uma realidade que se apresenta em âmbito nacional, mas que tem alcançado magnitude tanto em nível estadual quanto municipal.

Palavras-chave – Infância. Trabalho infantil. Políticas sociais. Gestão pública e ações de enfrentamento do trabalho infantil.

Abstract – In this text, they come the results of a research that he/she had as objective verifies in that measured the constitutional changes introduced in the field of the social politics and in the conception of childhood they contributed to the structuring of actions tackling infantile labour, that you/they broke up with the model previous of treatment of the subject. The research had as starting point the understanding of the discovery of the feeling of childhood, expert as the conscience of the infantile particularity, being evidenced, since then, that the precocious work is linked to the conditions of life of the popular layers. Taking as empiric base, the actions configured in Teresina (PI), in the period from 1992 to 2003, it was verified that the constitutional changes engendered actions that signaled a new treatment of the infantile work, without, however, to manifest a clear strategy, that if they directed for a cash politics combats and eradication of that work, a reality that, besides the municipal level, it is evidenced, equally, in national extent.

Key words – Childhood. Infantile work. Social politics. Public administration and actions of *enfrentamento* of the infantile work.

^o Artigo recebido em 30.03.2007. Aprovado em 25.10.2007.

* Professora da Faculdade Ademar Rosado, Teresina/PI, Brasil. Assistente Social, Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí.

** Professora da Universidade Federal do Piauí, Teresina/PI, Brasil. Doutora em Ciências Sociais pela PUC-São Paulo.

Introdução

Este artigo explora o tema do trabalho infantil e as ações de enfrentamento dessa problemática, tomando como base empírica os programas e projetos sociais desenvolvidos pela prefeitura municipal de Teresina no período pós-constituição de 1988.

O escopo teórico para o desenvolvimento da reflexão sustentou-se na literatura sobre o tema, no arcabouço jurídico-institucional conferido pela Constituição Federal de 1988 (BRASI, 1988) e na própria formulação da política pública de erradicação do trabalho infantil. Partiu-se, portanto, do suposto de que a Carta Magna propugnou uma nova orientação para o tratamento da problemática do trabalho infantil, uma vez considerada uma questão complexa, posto que referida a fatores estruturais, implicando, portanto, transformações profundas no caráter das políticas sociais brasileiras. Nesse sentido, buscou-se responder a seguinte questão: “Em que medida as iniciativas de enfrentamento do trabalho infantil, em nível municipal, incorporaram e refletiram o desenho institucional e a nova concepção de políticas sociais e de infância, introduzidos pelo novo dispositivo legal?”

A pesquisa focalizou as iniciativas desenvolvidas em Teresina, no período de 1992 a 2003, objetivando examinar o tratamento da questão do trabalho infantil, sob a égide do novo padrão de organização das políticas sociais. Partiu-se da hipótese de que as ações de enfrentamento dessa problemática, no período em foco, tenderam a reproduzir as características do padrão anterior, em virtude de sua complexidade e do legado histórico das políticas sociais.

1 Trabalho infantil e as formas históricas de tratamento

Vários estudos, como os de Del Priore (2002) e Pilotti e Rizzini (1995), têm mostrado que o trabalho precoce representa uma interrupção da infância, aceito numa época (Idade Média) em que essa fase, da forma como a compreendemos hoje, era desconhecida, pois como assevera Ariès (1981), não havia um sentimento de infância.¹ Nesse contexto social, a inserção da criança no mundo adulto era algo natural e expressava-se na adoção do mesmo

¹ Para Ariès (1981, p. 156), o “[...] sentimento da infância não significa simplesmente a afeição pelas crianças, mas corresponde à consciência da particularidade infantil, essa particularidade que distingue essencialmente a criança do adulto mesmo [e] essa consciência não existia”.

padrão de vida, incluindo-se as atividades, a forma de vestir-se e a participação em jogos e espetáculos. Com efeito, a educação se dava via aprendizagem e o trabalho era parte da sua socialização, ou seja, era um dos costumes constantes da formação moral e social dos indivíduos.

A criança era, assim, um ser sem importância, concebida como um animal dependente e indiferente para os adultos, tanto que se viam representadas como adultos em miniatura, o que revelava a falta de sentimento em relação a ela, de sorte que a infância constituía-se, apenas, numa fase transitória, não merecedora de atenção.

A longa duração da infância [...] provinha da indiferença que se sentia então pelos fenômenos propriamente biológicos: ninguém teria a idéia de limitar a infância pela puberdade [...]. Até o século XVIII, a adolescência foi confundida com a infância (ARIÈS, 1981, p. 56).

No entanto, se, em razão de o indivíduo ser fraco e dependente, a infância era longa, por outro lado, era curta, pois “[...] tudo indica que a idade de sete anos marcava uma etapa de certa importância: era a idade geralmente fixada pela literatura moralista e pedagógica do século XVII para a criança entrar na escola ou começar a trabalhar” (ARIÈS, 1981, p. 187).

Nessa afirmação se depara a primeira aproximação com a naturalização do trabalho precoce nas camadas pobres, em virtude do que se deduz que as crianças, adotando um padrão de vida dos adultos da camada social da qual faziam parte, introjetavam um modo de ser social. Assim, as crianças aristocráticas absorviam o estilo de vida e os costumes da nobreza, para quem o trabalho era considerado indigno e humilhante, destinando-se, pois, a outras atividades, entre elas a educação, obtida como aprendizes em outras famílias, e, posteriormente, na escola, quando esta as substituiu. Já as crianças das camadas populares (filhos dos servos, camponeses, artesões, etc.), cujas famílias eram responsáveis pelo trabalho braçal, cedo se viam nele introduzidas, não só devido ao exemplo que tinham diante de si, mas também pela necessidade de sobrevivência.

Destarte, a infância adquire historicamente um duplo significado: o da criança rica e o da criança pobre. À primeira, a proteção e o aconchego do lar, e a educação; à segunda, a vigilância e a liberdade e os perigos da rua, e o trabalho ou a formação profissional.

Essa ambigüidade se acentuará com o desenvolvimento do capitalismo e a constituição do modelo de família burguês, no século XVIII (POSTER, 1979; DONZELOT, 1986), no qual se consolida um sentimento de infância em relação às crianças burguesas, que implicou o respeito às peculiaridades de um ser em desenvolvimento, o acesso à educação escolar, os cuidados da mãe e o sustento do pai, o provedor da família. O mesmo sentimento não será

vivenciado pelas crianças pobres, que, ao contrário das primeiras, ingressarão no mundo do trabalho, principalmente com a introdução da máquina no processo produtivo, que poderia substituir a energia muscular do homem adulto por uma mão-de-obra dócil, maleável e barata.

Mas, tal fato não se restringiu às origens do capitalismo, uma vez que a apropriação de forma perversa das condições de pauperização da classe trabalhadora tornou explorável a mão-de-obra infantil ao longo dos séculos.

Assim, a sociedade brasileira, já na sua formação, estará enredada por essa mesma forma de tratamento da infância, sendo o trabalho infantil naturalizado. A falta de reconhecimento da infância, enquanto uma fase de desenvolvimento do ser humano em relação às crianças pobres, fica evidenciada no contexto social do século XIX quando da sua descoberta para as elites. Isso se dá no bojo das transformações políticas, econômicas e sociais que envolvem a libertação dos escravos em 1888, o advento da República e a implantação das primeiras indústrias, que implicará a chegada de milhares de imigrantes europeus e um processo crescente de empobrecimento e agravamento das condições de vida da população.

O trabalho precoce, segundo Alvim e Valladares (1988), será amplamente estimulado e utilizado para disciplinar as crianças que não estavam sob o controle das famílias, mas nas ruas causando inquietação e receio às elites brasileiras preocupadas não com a sua segurança nem com o que as levava para lá e sim com os perigos que representavam para a ordem social.

Não obstante, constituindo-se num dos problemas que afetavam a infância pobre, o trabalho infantil passou a ser objeto constante de leis e medidas que associavam repressão, confinamento e assistencialismo. Na realidade, as respostas que o Estado oferece à questão da criança pobre, trabalhadora ou não, expressam como se estruturou, a partir de 1930, o Sistema de Proteção Social Brasileiro, marcado pelo seu caráter excludente e seletivo, restringindo-se a ações pontuais, fragmentadas e descontínuas, concebidas de forma centralizada e deslocadas da realidade (PEREIRA, 2000; DRAIBE, 1990).

O trabalho infantil, assim como outros grandes temas sociais, não serão efetivamente enfrentados, de modo que a “descoberta” da infância pobre no Brasil, ao invés de condenar o trabalho precoce, gerou a sua aceitação e o seu incentivo, posto que visto como recurso disciplinador e necessário às demandas capitalistas, além de uma “solução” para o problema da pobreza (ALVIM; VALLADARES, 1988; DEL PRIORE, 2002).

Essas práticas do Estado, mostrando-se inadequadas e insatisfatórias ao tratamento da questão social, passaram, a partir da década de 1980, a receber severas críticas de setores da

sociedade que, sob influências de movimentos e conquistas internacionais, reivindicavam mudanças nas políticas voltadas para a infância e a adolescência no Brasil.

Com efeito, a Constituição de 1988, resultado de lutas de grupos organizados da sociedade, consubstanciará, em seu escopo legal, uma nova concepção de proteção social, pressupondo o desenvolvimento de políticas universais e integradas, estruturadas sob o princípio de uma gestão pública participativa. Sob essas premissas, é promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) que, ao incorporar uma nova concepção de infância e adolescência e postular a proteção integral aos seus direitos, condena de forma radical o trabalho infantil, incompatível com as mudanças que se processavam na sociedade (OLIVEIRA, 1994; DEL PRIORE, 2002).

O trabalho infantil é, na verdade, incompatível com a concepção da Doutrina da Proteção Integral e da criança como sujeito de direitos, já que esta se encontra numa situação de “desproteção” pelos vários riscos a que está exposta e pelo desrespeito às suas peculiaridades de ser em desenvolvimento, sem falar da violação aos direitos garantidos no artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e reafirmado no artigo 4º do ECA.

Assim, para a garantia dos direitos preconizados nesses instrumentos legais, foi concebida a descentralização e a participação popular em Conselhos Gestores, como forma de romper com a verticalização político-administrativa entre os níveis decisórios e estabelecendo-se novas competências para a União, o Estado e o Município; este último, constituindo o espaço privilegiado para a formulação e execução da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente (COSTA, 1993; BOTELHO, 1993; ARRETCHE, 2000). Nesse contexto de mudanças, vários projetos foram implementados nos municípios, entre estes, o de Teresina que, a partir da década de 1990, desenvolveu um conjunto de ações baseadas nessa configuração institucional.

2 A intervenção pública sobre o trabalho infantil em Teresina

Em Teresina, a questão da criança no trabalho foi alvo de atenção das autoridades públicas na década de 1970, não na perspectiva de sua erradicação (como nos anos de 1990), mas de sua administração organizada, pois visto como um reforço à renda da família carente. Tal orientação se inscrevia no escopo dos programas e projetos (como exemplo, o “Guarda-Mirim” e o “Projeto Conquista”) e nas ações de estímulo à inserção da criança e do adolescente pobres em atividades remuneradas (venda de jornal, de picolés, serviço de engraxate e de vigia de carro, entre outras), conforme se depreende das palavras de um

técnico da Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente (SEMCAD): “A gente incentivava o trabalho infantil, pois já era algo que vinha do governo federal [...]. O importante era o menino trabalhar, que o menino estivesse ligado diretamente a ações profissionais [...]”.²

Essas atividades, além de serem justificadas como forma de complementação do orçamento doméstico, traziam embutido o argumento de que eram um meio de evitar que crianças e adolescentes pobres resvassem na delinquência e na marginalidade, o que era amplamente aceito pela sociedade e pela opinião pública.

Observa-se que o Estado assume a função de organizar o trabalho das crianças, investindo na criação de uma infra-estrutura adequada, ao tempo em que busca a solução para o problema da baixa renda da família no próprio trabalho infantil, pelo reforço à imagem da “criança-adulta”, constituindo uma negação institucional da infância e uma violência à criança pobre. Tal procedimento será sistematicamente adotado ao longo das décadas de 1970 e 1980.

A análise mostrou que se estabeleceu uma importante inflexão na compreensão e no tratamento da questão do trabalho infantil com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que anunciou rupturas com o modelo anterior de gestão pública, instituindo princípios da universalidade, integralidade, descentralização e participação popular na formulação e execução das políticas sociais. Nesse contexto, o Estado passa a assumir o combate e a erradicação do trabalho infantil como uma responsabilidade pública.

Em Teresina, assiste-se à emergência de uma nova institucionalidade na área da criança e do adolescente, com a criação e redefinição de órgãos públicos e de espaços de discussões e deliberação no âmbito da sociedade, ensejando condições para que o debate sobre a questão do trabalho infantil se desse em outro patamar e sob um novo enfoque. Criaram-se, nesse contexto, a SEMCAD e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), além do Fórum Estadual de Combate e Erradicação do Trabalho Infantil e do Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A intervenção pública municipal sobre o trabalho infantil, a partir da década de 1990, pode ser configurada em três momentos: (a) *de 1992 a 1997* – período marcado por discussões, regulamentação e organização institucional, embora predominasse ainda no âmbito da ação o estímulo ao trabalho infantil, que vinha associado à escola formal; (b) *de 1997 a 2000* – caracterizado por iniciativas que visavam à erradicação deste tipo de trabalho e pela intensa atuação do Fórum Estadual de Combate e Erradicação do Trabalho Infantil, da

² O técnico entrevistado participou de vários governos estaduais e inseriu-se na administração municipal em 1993, passando a compor a equipe gestora da área da criança e do adolescente do município.

Diretoria Regional do Trabalho (DRT-PI) e da Procuradoria Regional do Trabalho (PRT-PI), além de parcerias com organizações da sociedade civil e o apoio financeiro de agências internacionais como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e (c) *de 2000 a 2003* – marcado pela implantação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), de cunho federal, que tinha como pressuposto a noção de que a eliminação do trabalho infantil exigia o esforço dos três níveis de governo e da sociedade, sem dizer da ampliação da meta e a definição clara e uniforme dos critérios de inserção da criança e da família nos projetos que integrariam o Programa.

No primeiro momento, há registro somente do Projeto Escola Aberta e, da sua análise, verificou-se que, até 1997, não houve ações de combate efetivo ao trabalho infantil. Verificou-se, também, que as ações implementadas pelo poder público andavam na contramão da Lei, apesar de o I Plano Municipal de Atendimento à Criança e ao Adolescente (TERESINA, 1995) apresentar dados referentes à questão e apontar a necessidade de intervenção sistemática para o seu combate e erradicação.

Destarte, infere-se que o cenário de novas “instituições” e atribuições não significaram, nesse período, alterações substantivas no tratamento do trabalho infantil, uma vez que o foco se manteve no estímulo ao trabalho, centrado na criança de forma isolada do seu contexto social, no viés educativo, como forma de superação de problemas estruturais e na centralização das decisões no poder público.

A partir de 1997, houve uma mudança de foco das ações do poder público municipal, à medida que o combate e a erradicação do trabalho infantil passaram a ser o seu objetivo, rompendo-se, assim, com a prática de estímulo ao trabalho precoce ou com a busca de sua conciliação com a escola. Os órgãos públicos e os espaços criados no âmbito da sociedade civil passam a se mobilizar em torno de ações para o combate a essa forma de trabalho. Nesse contexto, foram implantados programas, projetos e ações, tais como: Projeto de Ações Integradas (PAI); Projeto Escola Aberta (com redefinição de suas ações); Jornadas Ampliadas (desenvolvidas nas comunidades carentes, como complemento à escola formal); Projeto do Lixo à Cidadania; Projeto Vem pra Casa, Criança; Projeto Família Legal; Projeto Casa de Metara.

Desse modo, a questão do trabalho infantil passa a ser alvo de ações para o seu combate e erradicação, sob o que determinam a Constituição Federal e o ECA, de sorte que a SEMCAD, ao implantar o Projeto, em 1997, antecipou o enfrentamento dessa problemática no âmbito municipal. Para isso, mobilizou recursos próprios, associados aos de agências multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o UNICEF, e aos de

outras fontes, como a Fundação Banco do Brasil e o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (este em menor escala).

A partir de 2000, ações do governo federal repercutem em Teresina, quando a este município foram destinadas 800 bolsas, no valor de R\$ 40,00 (quarenta reais) cada, a serem pagas às famílias das crianças em situação de trabalho infantil. Ora, conforme dito anteriormente, até aquele ano, apenas o Projeto Escola Aberta e o PAI eram apontados como concernentes à área do combate e erradicação do trabalho infantil. A partir de então, identificam-se, nos relatórios da SEMCAD, além desses, os demais já citados, como integrando as ações de combate e erradicação do trabalho infantil, inclusive o projeto Casa de Zabelê, criado em 1996, para atender a crianças e adolescentes do sexo feminino consideradas em situação de risco pessoal e social.

A implantação do PETI forneceu, pelos critérios adotados, aos projetos da SEMCAD, uma definição mais precisa do perfil do público a ser atendido, e a alteração das metas de atendimento, havendo poucas modificações em termos da condução das atividades e do conteúdo das propostas socioeducativas. Até então os projetos centralizavam as ações na criança e no adolescente, mesmo reconhecida a necessidade de trabalhar as condições de vida das famílias. A proposta do PETI preconiza uma nova abordagem, implicando o deslocamento do foco da atenção da criança, ou adolescente, para o grupo familiar.³ Ademais, em 2000, a cobertura é ampliada para 800 crianças e adolescentes e, em 2001, para 1.600, incluídas outras Unidades de Atendimento, principalmente as localizadas na periferia, que tinham crianças e adolescentes no perfil definido nacionalmente.

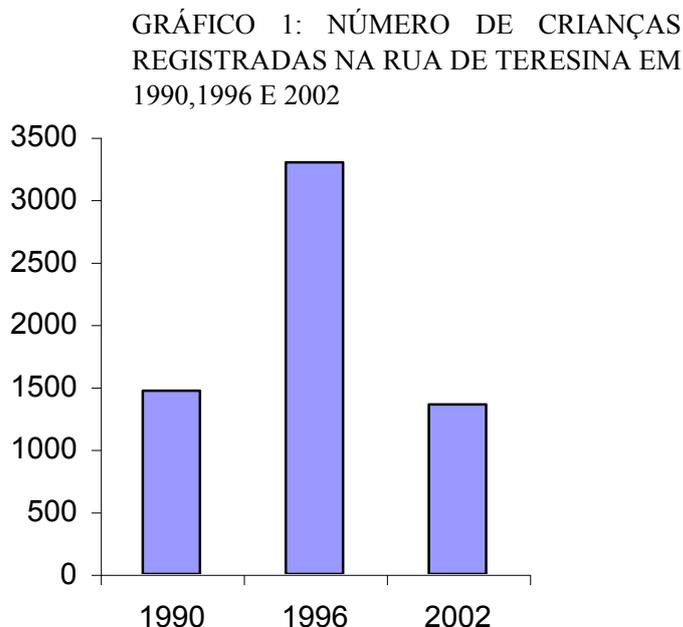
Vale ressaltar que a realidade da criança e do adolescente no trabalho infantil, em Teresina, foi captada por três estudos realizados em 1990, 1996 e 2002 que, por adotarem metodologias diferentes, não são comparáveis, mas permitem uma visualização da situação no momento em que foram realizados. Os dois primeiros se circunscreveram a uma contagem, tendo a de 1990 identificado 1.468 crianças e adolescentes no centro e na zona leste de Teresina (TERESINA, 1996a) em situações de trabalho infantil ou não e, a de 1996, detectado a presença de 3.297 crianças e adolescentes em situações diversificadas, das quais 1.450 estavam trabalhando sozinhos, 367 com adultos e 226 esmolavam sozinhos ou com um adulto. Já a pesquisa realizada em 2002 identificou 1.358 crianças e adolescentes em situação de rua, dos quais 1.214 estavam trabalhando, 84 em outras atividades e 60 na mendicância,

³ Em Teresina, definiu-se como objetivo o de “[...] fortalecer a família no sentido de capacitá-la para a emancipação financeira futura, para que a criança e o adolescente possam desenvolver suas potencialidades, reinserindo-se na escola em tempo integral, através da jornada ampliada” (TERESINA, 2001).

concluindo-se que a maioria procurava o espaço da rua em busca de meios para a sobrevivência (Gráfico 1).

Gráfico 1

Crianças e adolescentes em situação de rua em Teresina – 1990/1996/2002 – (Teresina-PI, 2004).



Fonte: Teresina (1990, 1996) e Lima e Santos (2004).

A permanência de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, revelada pela última pesquisa, demonstra que, malgrado os esforços, os programas se mostraram insuficientes para enfrentar essa problemática, além de evidenciar fragilidades na adoção dos princípios norteadores do novo paradigma das políticas sociais, conforme vemos a seguir.

2.1 A universalização do atendimento

A análise dos projetos que constituíram as ações no período em foco nos levou a inferir que o princípio da universalidade não se consolidou no desenho das políticas sociais brasileiras, posto que a tendência à focalização prevaleceu no trato dos problemas de ordem estrutural, representando um retrocesso nas conquistas constitucionais e nas garantias asseguradas no ECA. No âmbito municipal, além da reafirmação da lógica seletiva e fragmentadora da realidade que marcou a trajetória das políticas sociais no Brasil, configuraram-se ações tópicas e de reduzida abrangência, conforme expressa a Tabela 1.

Tabela 1
Crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil atendidos pelos projetos da Prefeitura em Teresina.
Período: 1994-2002 (1).

Projetos	Ano								
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Escola Aberta	128	111	-	71	80	80	80	80	80
Projeto de Ações Integradas	-	-	-	254	128	89	174	112	168
Casa de Zabelê	-	-	-	-	-	-	102	-	-
Jornada Ampliada	-	-	-	-	-	-	591	-	-
Do Lixo à Cidadania	-	-	-	-	150	154	181	227	175
Casa de Metara	-	-	-	-	-	-	68	77	60
Família legal	-	-	-	-	-	-	68	-	-
Naica Cidade Jardim	-	-	-	-	-	-	145	-	-
Comunidade Criativa Cidadã	-	-	-	-	-	-	-	282	1.694
Total geral	128	111	-	325	362	223	1.409	778	2.177(2)

Fonte: Teresina (1994-2003).

Notas:

- (1) Os dados se limitaram a 2002 por não terem sido encontradas informações relativas ao ano de 2003.
- (2) O total exposto foi obtido através de levantamento nos Relatórios Anuais da SEMCAD, chamando-se atenção para o desencontro dos números informados nos referidos documentos. Vale ressaltar que a elevação do número de atendidos se dá pela inclusão de crianças e adolescentes dos Núcleos de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (NAICA), que não têm como foco principal o atendimento desse segmento social.

Os números apresentados pelas contagens de 1990, 1996 e 2002, se comparados às metas de atendimento dos projetos desenvolvidos em Teresina, mostram que nem mesmo as crianças e adolescentes identificados na rua em situação de trabalho foram contempladas na totalidade. Os dados sobre o atendimento do PETI no ano de 2002 (TERESINA, 2002) contribuem para reafirmar esse fato na medida em que, neste ano, foram encaminhadas 1.326 crianças e adolescentes pelo CT, DRT-PI e PRT-PI e não foram atendidos, por falta de vagas. Além da não universalização dentro do grupo focalizado, os dados extraídos dos projetos e dos relatórios do órgão gestor revelam que em parte das ações predominava a seleção.

Conforme diversos estudos, as conquistas desenhadas na década de 1990, no Brasil, decorrentes da promulgação da Constituição de 1988, ocorrem num momento em que países de capitalismo avançado, que tinham como base o Estado de Bem-Estar Social, entraram em crise, sendo esse modelo apontado como a causa principal. Oportunamente, emergem as idéias neoliberais que postulavam o Estado mínimo como solução para a crise, significando

redução das funções do aparelho estatal e focalização das políticas sociais nos segmentos sociais mais necessitados.

As ações de enfrentamento do trabalho infantil implementadas no Brasil e, mais especificamente, em Teresina, traduziam essa diretriz. A focalização, no entanto, não é uma proposta exclusiva da vertente neoliberal, pois, diante da extrema pobreza e da grave dimensão dos problemas sociais, esta se firma como uma forma de dar mais a quem tem menos, na tentativa de viabilizar o “[...] direcionamento de recursos e programas para determinados grupos populacionais, considerados vulneráveis no conjunto da sociedade” (SILVA, 2001, p. 13).

Assim, ao conceber-se o PETI, por exemplo, focalizou-se o grupo de crianças e adolescentes expostos à exploração do trabalho infantil, reconhecendo-se, desta feita, que há na sociedade parcela da população em condições subumanas, distantes do usufruto dos bens e riquezas produzidos socialmente. Distantes, também, da responsabilidade social do Estado, que não lhes oferece serviços de boa qualidade e organização institucional adequada, com pessoal qualificado e recursos suficientes para garantir a continuidade e a suficiência da cobertura das populações-alvo da intervenção (SILVA, 2001; DRAIBE, 1990).

Silva (2001), porém, assevera haver uma distorção na concepção do princípio da focalização e um distanciamento da universalização das políticas sociais na medida em que se elege um grupo para prestar atendimento e, nesse grupo, nem todos são atendidos. Além disso, mesmo os contemplados o são de maneira temporária e com serviços de baixa qualidade, constituindo-se isso, na verdade, em ações fragmentadas, seletivas, paliativas e mascaradoras da realidade.

As metas dos projetos expressam que as ações não foram concebidas para todas as crianças inseridas no trabalho infantil; não se identificando, quanto a isso, nenhuma discussão no âmbito dos órgãos responsáveis pela sua apreciação e aprovação, nem mesmo no Fórum Estadual de Combate e Erradicação do Trabalho Infantil que, como se viu, foi criado para, entre outras coisas, fomentar o debate da questão.

2.2 A intersetorialidade das políticas setoriais

A intersetorialidade não se constitui em parâmetro no que diz respeito às ações de enfrentamento do trabalho infantil e, de uma maneira geral, não se construíram em políticas de proteção integral à criança e ao adolescente. Identificaram-se avanços do município nas áreas de saúde e educação, o que ficou evidenciado na 3ª Conferência Municipal dos Direitos

da Criança e do Adolescente (TERESINA, 2003), porém, estes se deram de forma setorializada e isolada do conjunto de problemas da população, ocorrendo mesmo omissão quanto à problemática mencionada. Ademais, é comum encontrar nos projetos, como parceiros, praticamente todas as Secretarias Municipais, cada uma com sua competência, aliás, o que se figura bonito no papel, todavia não se efetiva de forma articulada.

A questão da falta de intersetorialidade das ações para esse segmento ficou explicitada num diagnóstico traçado na I Conferência Regional dos Direitos da Criança e do Adolescente (I CRDCA), realizada em 1999. Nessa ocasião, fez-se um levantamento junto a várias áreas e chegou-se à conclusão de que essa questão ainda se encontra fragmentada nas áreas da saúde, educação e assistência social. Assim, “[...] não se pode afirmar que existam políticas públicas implantadas porque o que se visualizam são programas focalizados, fato perceptível através dos dados obtidos nos questionários enviados pelo município” (TERESINA, 1999, p. 15). Assim materializadas, as ações apenas mascaram a problemática na medida em que, retirando as crianças dos focos identificados e denunciados, o fenômeno perde visibilidade e as famílias, mais uma vez, se vêem responsabilizadas se as crianças retornam ao trabalho, quando não lhes foram dadas condições de sobrevivência.

Verifica-se, portanto, que da mesma forma que a universalização, a integralidade também não se concretiza, implicando ações isoladas e com baixa efetividade, observando-se que se encaminha na direção de ações centradas na família e na educação. No entanto, essa centralidade é adotada, já na perspectiva da focalização, ou seja, apenas no grupo discriminado.

Nesse sentido, a concepção de combate e erradicação do trabalho infantil adquire um significado congruente com os pressupostos das políticas sociais adotadas sob a rubrica neoliberal. Aqui, combatê-lo e erradicá-lo consiste, nas entrelinhas das ações, em programas como o PETI, que, se tem resumido a retirar determinadas crianças de certos locais identificados pelos órgãos de fiscalização, como deletérios à formação da criança. Frise-se que a análise dos projetos revelou um atendimento inferior ao da demanda, com baixa qualidade nos serviços prestados e condições precárias de funcionamento na maior parte das unidades. No que se refere aos aspectos físicos e de recursos humanos leva-nos à afirmação de que, pelo menos em relação a isso, não houve rupturas com as práticas anteriores à Constituição de 1988, mas permanência das mesmas características.

Configuradas de forma focalizada e executadas com distorções, as ações de combate e erradicação do trabalho infantil, em Teresina, se sustentaram em três eixos, que já orientavam as ações neste município desde 1997 e foram consolidados com o PETI, que são: a

centralidade das ações na família, a ênfase na educação e a oferta de uma bolsa-cidadã. No entanto, a materialização de tais eixos mostra que os progressos só ocorreram na concepção, no desenho e na intenção, pois, no que respeita à centralidade das ações na família, traduziu-se no caráter educativo e repressivo, limitando-se à concessão de bolsas, em valor irrisório e pago com atraso, e na oferta de cursos profissionalizantes, sem perspectivas de alteração das condições de vida das famílias. Desta maneira, reduziu-se o enfrentamento do trabalho precoce, no cenário dos anos de 1990, à retirada da criança da rua e à sua inclusão numa jornada ampliada, que assume importância cada vez mais significativa no contexto atual.

A jornada ampliada justifica-se sob o argumento de que as famílias não têm condições de oferecer uma boa orientação aos filhos, até pelas moradias precárias demais para a realização das tarefas. Assim, a família e o “meio” se evidenciam como inadequados e, por isso, ao invés de se avançar na sua melhoria infra-estrutural, articulando-se ações intersectoriais de habitação, trabalho, emprego e renda, entre outros, recorre-se à retirada da criança do próprio ambiente cultural. Ou seja, impõe-se a ela um turno integral, que lhe ocupe o tempo livre, como se o trabalho infantil disso decorresse.

2.3 Gestão democrática

Quanto ao processo de formulação das referidas ações e da contribuição dos atores institucionais, identificou-se que pouco impacto tiveram na configuração destas, bem como na execução e controle social. O trabalho infantil não foi um tema relevante no conjunto das discussões realizadas pelo CMDCAT no período analisado, só não estando excluído por ser uma exigência legal a apreciação dos projetos e sua aprovação por esse colegiado. No entanto, a atuação nesse campo foi muito limitada e não provocou alterações no que estava sendo proposto pelo poder público, nem contribuiu com o debate no respectivo Fórum Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil. O mesmo se pode afirmar com relação ao CMAS, que só passa a “discutir” esse trabalho a partir de uma imposição da Secretaria de Estado e Assistência Social (SEAS), em 2000. Confere-se a ele a prerrogativa de criar a Comissão do PETI, sendo apontado, então, como o responsável por realizar, através da referida Comissão, o controle social das ações em tela, o que, efetivamente, não aconteceu, de sorte que foram implementadas sem a fiscalização do CMAS e do CMDCAT.

O Fórum Estadual de Combate e Erradicação do Trabalho Infantil, por sua vez, foi um grande articulador dos órgãos e entidades envolvidos com a questão, mobilizando os diferentes setores da área no sentido de conduzir uma discussão que levasse à elaboração do

Plano Estadual de Combate e Erradicação do Trabalho Infantil, não obtendo, todavia, êxito. Ao assumir essa responsabilidade, ao invés de fortalecer o CMDCAT e o CMAS com as discussões produzidas por todos os atores envolvidos com a questão, contraditoriamente, contribuiu para que a questão não fosse neles discutidas, pois se depositou no Fórum uma grande expectativa sem que se caminhasse para ações sistemáticas e eficazes de combate a esse trabalho, apesar das tentativas encetadas. Ademais, mesmo se estruturando como um espaço de discussão, o Fórum não debatia os projetos na sua essência, passando-lhe despercebidas às distorções.

Quanto à questão da gestão, no período analisado, infere-se que a existência de uma Secretaria específica não foi um fator favorável para o enfrentamento da questão uma vez que, nacionalmente, esta deveria ser assumida pela área da assistência, sob a responsabilidade do CMAS. Observou-se que, em Teresina, a questão não foi, efetivamente, absorvida por esse órgão, pois restrito a questões apresentadas nem pela SEMTCAS, nem pelo CMDCAT. Essa situação se expressa nas Conferências Municipais, com a questão da criança discutida numa delas, em âmbitos nacional e local, sendo aprovadas propostas para o plano da assistência social e demais áreas. Assim, a questão do trabalho infantil é debatida apenas na área da criança e do adolescente e as propostas aparecem como “apêndices” nos relatórios da área da assistência como, aliás, nas demais áreas, o que implica dizer que continua tratada de forma fragmentada, quando todas as áreas de políticas públicas deveriam refleti-la de forma a sistematizar medidas integradas.

De fato, a realidade do processo de formulação das políticas públicas tem mostrado que a experiência democrática trilha caminhos que conduzem à burocratização e ao esvaziamento do espaço propício à discussão. Nesse sentido, como se observa na questão do enfrentamento do trabalho infantil, há uma reprodução das características que marcaram a trajetória das políticas sociais, revestidas de um caráter de modernidade. É que as ações, agora, são focalizadas, descontínuas e de baixa qualidade, vincadas pelo imprevisto e pela precariedade, embora produzidas em espaços democráticos, com ampla participação social e consolidadas em planos municipais.

Considerações finais

No percurso deste estudo, buscou-se verificar em que medida as mudanças constitucionais (introduzidas no campo das políticas sociais e na concepção de infância) contribuíram para a estruturação das ações de enfrentamento do trabalho infantil, no sentido

de romper com o modelo anterior de tratamento da questão. Ao final, tem-se que o trabalho precoce está, historicamente, vinculado às condições de vida das camadas populares, assumido como um problema social a partir da descoberta do sentimento de infância, entendido como o reconhecimento das peculiaridades e necessidades específicas de uma fase do desenvolvimento humano.

Na sociedade brasileira, o trabalho precoce se encontra nas origens do seu processo de formação, determinado, ao longo da história, pela forma de inserção dos grupos sociais na estrutura de classes, o que implicará a negação do sentimento de infância para milhares de crianças pobres que trabalham não por escolha, mas por sobrevivência. Como expressão da questão social brasileira, terá a problemática do trabalho infantil o mesmo tratamento dos problemas engendrados pelo processo de acumulação capitalista. Está baseado em medidas paliativas e repressivas, não raro com práticas de confinamento e sob o discurso da ética do trabalho, mascarando-se assim a ausência de políticas capazes de reduzir as assimetrias sociais e de abolir as estruturas geradoras desse tipo de trabalho.

A lógica das respostas da sociedade e do Estado, até a década de 1990, se deu, conforme as análises realizadas, no sentido de estimulá-lo, discipliná-lo e “organizá-lo”, estando fora de objetivo o seu combate e eliminação, o que se verificará, também, em Teresina.

A análise aqui empreendida mostrou uma inflexão no tratamento da questão do trabalho infantil a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabelece importantes rupturas com o modelo anterior de gestão pública, sendo as políticas sociais entendidas, agora, como direito de cidadania e dever do Estado e orientadas pelos princípios da universalidade, integralidade, descentralização e participação popular. Desse escopo decorre o ECA, que introduz uma nova concepção de infância e adolescência, reconhecidas como fases fundamentais no desenvolvimento humano. Esse órgão atribui à criança e ao adolescente o estatuto de sujeitos de direitos, conforme os pressupostos que regem a Doutrina de Proteção Integral, que implica o respeito e a garantia de direitos sociais possibilitadores da vivência do sentimento de infância. Essas mudanças oportunizaram a emergência de uma nova percepção do trabalho infantil que provocou a reafirmação de sua proibição, bem como fizeram emergir um novo tratamento da questão, por parte da sociedade e do Estado, no cenário dos anos de 1990, quando é assumido como uma responsabilidade pública.

A concepção de combate e erradicação do trabalho infantil adquire um significado congruente com os pressupostos das políticas sociais adotadas sob a rubrica neoliberal, pelo que combatê-lo e erradicá-lo consiste, nas entrelinhas das ações, programas como o PETI, que

se tem resumido a retirar determinadas crianças de certos locais, identificados pelos órgãos de fiscalização, como deletérios. A sistemática de combate, no período investigado, orientou-se por essa ação fiscalizadora, por um atendimento centrado na criança e pela oferta de uma bolsa-cidadã, por filho saído do trabalho, à família e pela garantia de um contraturno ao da escola formal, a chamada jornada ampliada.

Os projetos revelaram um atendimento abaixo da demanda, com baixa qualidade nos serviços prestados e em condições precárias de funcionamento, na maior parte das unidades, no que se refere aos aspectos físicos e de recursos humanos. Isso leva à afirmação de que, pelo menos com relação a isso, não houve rupturas com as práticas anteriores à Constituição de 1988, mas permanências das mesmas características.

É assim o cenário dos anos de 1990: ambíguo no enfrentamento do trabalho infantil, já que revela aspectos que favorece um novo tratamento e se estabelecem condições impeditivas do avanço nesse sentido. Todavia, a discussão do que e como está sendo realizado pode apontar caminhos outros para os impasses existentes, até porque se esboçaram questionamentos nesses espaços legítimos (com as Conferências), iniciando um exercício de reflexão e avaliação das ações passadas.

Na verdade, as mudanças constitucionais provocaram inflexões importantes no tratamento do trabalho infantil. Isso resultou em ações que visam ao seu enfrentamento, como conseqüência de um processo em que os atores institucionais atuaram quer na repressão, quer na discussão. Contudo, se tais ações não se encaminharam para a construção de estratégias efetivas de combate e erradicação do referido trabalho e a atuação dos atores foi limitada, pouco contribuindo para alterar a sua configuração, a despeito de desencadeadas pela via repressiva e fiscalizadora, inegável foram as transformações no trato do problema, no cenário dos anos de 1990, posto que já não se o estimulam e há ações erradicadoras, embora resumidas a alguns focos. No entanto, uma análise do conjunto de medidas permitiu perceber a inexistência de uma política efetiva, no âmbito municipal.

Destarte, o enfrentamento do trabalho infantil em Teresina se circunscreve ao plano jurídico e da assistência social. Isso corrobora a hipótese levantada nesta investigação, segundo a qual, tendo em vista a complexidade da problemática e dada a sua vinculação com problemas estruturais e o legado histórico das políticas sociais brasileiras, as ações tendem, em que pesem os avanços, a reproduzir as características do modelo anterior à Constituição de 1988. Ademais, mostra que, para as crianças pobres, é insuficiente a mudança de concepção e a descoberta do sentimento da infância. Importante mesmo é ser necessária a superação das distorções imanentes a estruturas sociais que reiteram continuamente a desigualdade social,

posto que o uso da mão-de-obra da criança se faz, até os dias de hoje, pelos mesmos motivos que o engendraram no início do capitalismo. É que as razões que as levam ao trabalho advêm das próprias características dessa mão-de-obra, associada a uma demanda do mercado e às condições de vida das famílias, o que nunca foi efetivamente atacado.

Referências

- ALVIM, M. R. B.; VALLADARES, L. P. Infância e sociedade no Brasil: uma análise da literatura. *Boletim Informativo e Bibliográfico*, Rio de Janeiro, Relume-Dumará/Anpocs, n. 26, p. 3-37, 2º semestre 1988.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- ARIÈS, Philippe. *História social da criança e da família*. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981.
- BOTELHO, Rosana Ulhôa. *Uma história da proteção à infância no Brasil: da questão do menor aos direitos da criança e do adolescente (1920-1990)*. 1993. 176p. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade de Brasília, Brasília, 1993.
- BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, de 16.7.1990, Seção I.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. (Coleção Saraiva de Legislação).
- COSTA, Antonio C. G.. *É possível mudar: a criança, o adolescente e a família na política social do município*. São Paulo: Malheiros, 1993.
- DEL PRIORE, Mary. O cotidiano da criança livre no Brasil entre a Colônia e o Império. In: _____. (Org.). *História das crianças no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2002.
- DRAIBE, Sônia. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Cap. I. Brasília: IPEA, 1990.
- LIMA, Antonia J.; SANTOS, Maria das G. V. dos. *Crianças e adolescentes em situação de rua*. Teresina: UFPI, 2004.
- OLIVEIRA, Oris de. *O trabalho da criança e do adolescente*. São Paulo: LTR, 1994.
- PEREIRA, P. A. P. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.
- PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene. A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño / Editora Universitária Santa Úrsula / *Anais...*, 1995.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva (Coord.). *A comunidade solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001.
- TERESINA. Prefeitura Municipal. III Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Teresina – pacto pela paz, uma construção possível. *Anais...* SEMCAD/CMDCAT, 2003.
- _____. _____. Relatório Final – I Conferência Regional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Regional 3. *Relatório*. Teresina: SEMCAD/CMDCAT, 1999.

_____. _____. Quadro demonstrativo da realidade do PETI – de acordo com as bolsas – SEMTCAS/SEMCAD. Teresina: SEMCAD/CMDCAT 2002.

_____. _____. Teresina-criança-cidadania: compromisso municipal 1995/1996. Plano Municipal de Ação. Teresina: SEMCAD/CMDCAT, out. 1995.

_____. _____. Projeto de Capacitação/Qualificação e Requalificação das Famílias de Crianças e Adolescentes do PETI em Teresina. Teresina: SEMTCAS, jul. 2001.

_____. _____. Relatório Final – I Conferência Regional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Regional 3. *Relatório*. Teresina: SEMCAD/CMDCAT, 1999.

_____. _____. *Contagem de crianças e adolescentes em situação de rua*. Teresina: SEMCAD, 1996.